УДК 338

ВЛИЯНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ И НАЛОГОВЫХ РЕФОРМ НА РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

О.В. Попов, Н.Н. Цукублина

Администрация г. Томска
E-mail: popov@admin.tomsk.ru
E-mail: tsnn@admin.tomsk.ru

Объект исследования — процесс развития местного самоуправления. Рассматриваются основные позиции государственных административных и налоговых реформ и их влияние на развитие местного самоуправления.

Государству с сильной централизованной властью требуется много денег на содержание аппарата чиновников и армии. Задача нахождения источников доходов явилась причиной появления первой экономической доктрины – меркантилизма. Согласно этой доктрине главной целью экономической политики считается накопление денег, а главным инструментом – торговля. С развитием торговых отношений, промышленной революции постепенно меняется идеология экономики, появляются физиократы, которые впервые провозгласили принципы "естественной свободы" в торговле и промыслах, а также безусловно преувеличивали роль земли и земельных аристократов. Далее, с развитием отношений и познаний появляются основы политической экономики. Ее основатели А. Смит, В. Петти провозгласили труд в качестве единой реальной меры ценности товара и заговорили о регулирующей функции государства. При этом регулирование конкуренции государством должно было осуществляться таким образом, чтобы деятельность предприятия находилась в пределах, полезных обществу. Смит признавал за государством следующие функции: правосудие и защита государства, создание и поддержание полезных и малоприбыльных предприятий, ограничение свободы банков и установление размера процента, введение фискальных пошлин и налогов на труд, капитал и землю, пропорциональное распределение налогового бремени по имущественной состоятельности каждого. Социальная проблема распределения доходов становится центральной проблемой исследований Рикардо, в частности антагонизм частных интересов и теория национализации земли. К началу XX века экономическая мысль сформулировала такие важные принципы экономической политики как: принцип эффективности производства; принцип справедливости распределения благ.

История показывает, что любые преобразования на государственном уровне приводят к изменениям в управлении на любом уровне. Любое несоответствие между внутренними установками бизнеса, местного самоуправления и государственного управления приводит либо к конфликтам, в явной или не явной форме, либо к появлению проблем, которые должны быть решены и приводят к внутренним переменам.

Экономическая деятельность отдельно взятого предприятия, отрасли или региона ведется по принципу рассредоточения ответственности, самостоятельного хозяйствования и самоокупаемости. Каждое предприятие, отрасль и регион преследуют свои конкретные интересы, из-за чего их деятельность носит в определенной степени стихийный и эгоистичный характер и ориентирована на достижение краткосрочного результата. Наряду с этим предприятия находятся в отношениях конкуренции, а между предприятием и государством существуют противоречия интересов целого и частного. Государственное регулирование ориентировано прежде всего на упорядочение и контроль, направленные на определенную цель и затрагивающие наиболее важные области жизни сообщества. Таким образом, государственное управление предполагает мобильность и высокую степень "отзывчивости" на изменения в сообществе в целом. Проблемы реформирования гражданской службы, с которыми сталкиваются большинство стран мира – рост совокупной занятости и расходов на заработную плату в государственном секторе; неэффективность денежных стимулов, слабая мотива-

ция труда госслужащих; протекционизм; коррупция и низкий уровень общественного доверия к госчиновникам; неспособность госаппарата реагировать на изменения в обществе приоритетов; операционная неэффективность госаппарата и низкое качество государственных услуг; нехватка квалифицированного персонала в регионах с ограниченными человеческими ресурсами и могут решаться по следующим направлениям:

– Поиск оптимального соотношения политических и профессиональных начал в администрации;
– Уменьшение роли вертикальной иерархии, развитие функциональных органов, "плоских" оргструктур, создание организаций под решение определенных проблем или задач (*ad hoc organization*) и др.
– Ограничение значимости традиционной административной "лестницы чинов".
– Создание культуры государственного предпринимательства (*government business*), внедрение принципов менеджмента, применяемых в частном секторе, в деятельность госаппарата, перевод его части на рыночные принципы функционирования.
– Децентрализация, удешевление госаппарата, *обеспечение непрерывности его деятельности* с помощью современных бизнес-технологий, управленческих, *информационно-коммуникационных технологий* и *технологий мобильной связи*, хорошо зарекомендовавших себя в частном секторе.
– Придание бюрократии "прозрачности" и "отзывчивости" на общественные ожидания и требования, ее решительный поворот к гражданам (*citizen centric government*).
– Передача на контрактной основе (*outsourcing*) ряда функций госучреждений частным фирмам.

Например, в одном из стратегических документов США подчеркивается "необходимость преобразования операционной составляющей деятельности правительства в части его собственного функционирования и его взаимодействия с гражданами, которым оно служит. В основе этого преобразования лежат три следующих принципа: правительство должно концентрироваться на гражданах; правительство должно ориентироваться на результаты своей деятельности; правительство должно базироваться на рынке, активно продвигая инновации".

Принципы построения сообщества, обозначенные в стратегическом плане развития г. Халтон (Канада) включают пять основных элементов: разумный рост и жизнеспособность; дееспособность и процветание; услуги для жителей; ответственное и заботящееся о гражданах правительство; открытое для граждан и творческое правительство. Остановимся на двух последних темах (элементах). Правительство г. Халтона гарантирует, что прочная финансовая основа будет иметь место в долгосрочном периоде, правительство остается ответственным перед жителями за предоставление эффективных и действенных услуг и управление своими активами. Долгосрочное планирование предполагает поддержку финансового плана на 15–20 лет, который отражает экономический рост, новые программы, инвестиции в инфраструктуру, изменения в схемах финансирования, изменения в финансовых стратегиях. Финансовая ответственность обязывает правительство работать с организациями государственного и частного сектора, чтобы разработать значимые финансовые показатели и их стартовые значения, которые могут быть включены в региональный долгосрочный финансовый план, продвигать разработку мер эффективного использования ресурсов. Правительство г. Халтона призвано улучшать управление активами территории (водные, лесные ...), а так же определять возможности сотрудничества с другими властями и организациями частного и государственного сектора, чтобы разделить средства обслуживания, переместить их или передать, чтобы достичь общих целей. Кроме того, правительство Халтона: непрерывно поддерживает связь с населением и партнерами; гарантирует развитие и планирование человеческих ресурсов (гарантирует, что общественный сервис в городе даст рост хорошей карьере, которая отвечает будущим потребностям территории); продолжает вкладывать капитал в высокие технологии, чтобы достигнуть эффективного и наиболее действенного предоставления программ и услуг г. Халтона для удовлетворения растущего спроса на электронные и другие новые каналы предоставления услуг; вовлекает жителей в двухстороннее взаимодействие с правительством региона и поощрять их участие в развитии территориальной политики и программ.

С близкими к российским проблемам столкнулся г. Эдмонтон (Канада), и в своем стратегическом плане решает пять вызовов: финансовая структура, роли и обязанности, рост и инфраструктура, окружающая среда, организационная эффективность и человеческий капитал.

– *Финансовая структура*: Город сталкивается с противоречивыми (встречными) проблемами: население желает ограничения налогов и платежей на услуги, в то время как цены постоянно растут. Текущие доходные статьи ограничивают возможности города отвечать потребностям в обслуживании, поддерживать и обновлять стареющую инфраструктуру, и обеспечивать тот уровень жизни, который привлек бы новых жителей и бизнес, но в то же время город развивает сеть обслуживания и инфраструктуру в соответствии с увеличением численности жителей.
– *Роли и обязанности*: Г. Эдмонтон разделяет ответственность за обслуживание с другими правительственными и неправительственными агентствами. За прошедшие несколько лет роли и обязанности расширились, в значительной степени это не сопровождалось ростом финансирования. Кроме того, город предоставляет некоторые услуги растущему населению региона, что возмещается небольшим прямым доходом.

– *Рост и инфраструктура*: В течение двух следующих лет г. Эдмонтону предстоит значительно более быстрое развитие, чем другим крупным городам Канады. Ускоренный рост требует обновления инфраструктуры, а также поддержания уже существующей.
– *Окружающая среда*: Проблемы охраны окружающей среды – это высоко актуальный и высоко затратный приоритет. Город должен определиться с финансовой поддержкой решения проблем в сфере сохранения природной среды, собственного парникового эффекта и использования энергии.
– *Организационная эффективность и человеческие ресурсы*: Существенно, чтобы город продолжал оценивать экономию эксплуатационных расходов в ходе ежегодного бюджетного процесса. С этой проблемой связана и возникающая проблема человеческих ресурсов, затрагивающая интересы работодателей как общественного, так и частного сектора: это надвигающаяся волна пенсионеров. В дополнение к этому, город сталкивается с проблемой финансирования информационных технологий, чтобы соответствовать потребительским требованиям к обслуживанию и содействовать улучшению производительности. Все направления приняты Городским советом как приоритетные и включены в Корпоративный бизнес-план города.

Основные проблемы, требующие решения в 2005 г. в России – бюджетное законодательство не отвечает современным требованиям, отсутствуют стимулы к повышению эффективности управления, существует низкая экономическая эффективность государственного сектора, мало используются программно-целевые методы, неравномерно распределяется налоговая нагрузка на отдельные отрасли, налоговая реформа не затрагивает вопросы налогового администрирования.

Повышение эффективности государственного управления в рамках административной реформы в России включает три основных направления:

– передачу части функций государства бизнес-сообществу;
– сокращение избыточной части государственного сектора (продажа активов, которые прямо не служат задачам государства);
– определение основных принципов, механизмов и критериев эффективного управления.

Административная реформа предполагает разделение полномочий между уровнями государственной власти, которое включает в себя решение двух задач: *во-первых* – определение ответственности каждого уровня связанных с реализацией прав человека, *во-вторых* – выделение в собственную компетенцию каждого уровня власти формулы, условия и возможности принятия решений. Административная реформа включает в себя несколько направлений, одним из которых является развитие местного самоуправления. В свою очередь, реформирование местного самоуправления предполагает: приведение компетенции муниципального образования в соответствие с его ролью, создание территориальной структуры местного самоуправления, усовершенствование нормативно-правовой базы, разработка и внедрение методических рекомендаций по установлению территорий муниципальных образований и формированию структур местного самоуправления, создание стимулов к расширению налогооблагаемой базы.

Одним из "стимулов" к расширению налогооблагаемой базы является сокращение количества местных налогов, а также долей регулирующих налогов. За последние 5 лет в России происходит централизация бюджетных средств, и в 2003 г. уже 48,4 % доходов, собранных на территории Томска в виде налогов и платежей перечисляются в федеральную казну. Доли внебюджетных фондов и местных бюджетов падают, растет доля областного бюджета (см. табл. 1).

Таблица 1. *Динамика изменения долей в структуре налоговых доходов бюджетов и внебюджетных фондов, %*

Уровни бюджетной системы	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
1. Федеральный	67,4	66,3	66,0	69,6	65,3	64,5
– федеральный бюджет	16,1	20,3	28,3	43,6	49,9	48,4
– внебюджетные фонды	51,3	46	37,8	26,0	15,4	16,0
2. Региональный	7,9	9,6	6,8	7,8	20,7	20,4
3. Местный	24,7	24,1	27,2	22,6	14,0	15,2

Согласно последним намерениям правительства РФ местных налогов останется три: земельный налог, налог на имущество физических лиц, транспортный налог. Т.е. реакция муниципальной власти на изменения в государственной налоговой политике в целях сохранения своих позиций сводится к расширению налогооблагаемой базы и выводу из "тени" экономики.

Адекватные изменения уже сейчас происходят в отношении управления земельными ресурсами. Например, управление земельными ресурсами муниципального образования города Томск направлено на повышение эффективности их использования, вовлечение земельных участков в гражданский оборот на основе: формирования объекта недвижимости, определения его правового статуса; разработки и утверждения системы законодательных и нормативных актов об установлении (определении) сервитутов, ограничений и обременении, целевого назначения для земельного участка и ответственности за их нарушение; наличия земельно-информационной системы; создания и развития инфраструктуры рынка оборота земельных участков и (или) прав на земельные участки; проведения кадастровой оценки земель (земельные участки подлежат обязательному межеванию и регистрации прав на них). Доходы городского бюджета от земельных платежей за последние 5 лет увеличились в 6,8 раз.

Один из важных налоговых доходов – налог на доходы физических лиц, его доля в структуре налоговых поступлений – 40 %. Распределение долей в разделе доходов от этого налога является компетенцией регионального (государственного) уровня власти, и насколько справедливо будет это распределение, настолько и силен интерес муниципалитетов к расширению налогооблагаемой базы. Кроме того, в этом случае возможны совместные усилия региональной и муниципальной властей на расширение налогооблагаемой базы, как некоторый совместный "нажим" на бизнес, с целью вывода из "тени" части заработной платы и повышение уровня стабильного заработка работников.

Изменение доходной части бюджетов ведет к изменениям расходов – обязательств бюджетов по оказанию административных и социальных услуг. А наличие дефицитного бюджета учит расставлять приоритеты.

По расчету налоговых доходов между уровнями бюджетной системы РФ в условиях 2005 г. изменение обязательств между бюджетами будет носить следующий характер (см. табл. 2).

Таблица 2. *Баланс расходов бюджетной системы в сценарных условиях 2005 г., %*

Удельный вес	Федеральный бюджет	Региональный бюджет	Местные бюджеты
В структуре расходов бюджетов (без учета единого социального налога)	49,4	28,2	22,4
С учетом изменений в связи с разграничением полномочий	49,3	36	14,7
Баланс	**–0,1**	**+7,8**	**–7,7**

В результате вышеназванных перемен возрастет степень влияния региональной (государственной) власти на территории, активизируется перераспределительный процесс на уровне "регион – муниципалитеты", в котором "пострадавшими" окажутся муниципалитеты – доноры, чьи побудительные мотивы к развитию могут заметно снизится. Изменение объема расходов может привести и к изменению управленческих структур, как качественно, так и количественно. Изменение доли собственных и регулирующих доходов не означает снижение активности муниципального уровня власти, а скорее должно привести к качественным ее изменениям.

Консолидация усилий различных уровней власти и бизнеса на решение местных проблем осуществляется в рамках реализации целевых программ различного уровня. При этом постановка социально-значимых и актуальных проблем инициируется со стороны муниципального образования. Например, в 2002–2003 гг. для решения проблем города привлечены инвестиции из федерального бюджета, направленные на аварийные противооползневые работы на берегу р. Томь, расширение водопровода города, строительство газовой котельной Томского научного центра, лабораторного корпуса Областной судмедэкспертизы, лабораторного корпуса Сибирского государственного медицинского университета; реконструкция зданий планетария, Областной станции переливания крови.

Программно-целевой метод финансирования для решения местных проблем наиболее эффективен, так как предполагает как интеграцию интересов различных экономических агентов муниципального образования, так и объединение финансовых ресурсов на договорной основе. Программно-целевые подходы в управлении нуждаются во внедрении системной оценки управленческих решений.

При проведении оценки влияния на социально-экономическое развитие города внешних факторов, отражающих меры федеральной экономической политики выявлено значительная зависимость от обменного курса доллара США. На инвестиционные процессы влияла ставка рефинансирования и инвестиционная политика федерации. Наличие отраслей, ориентированных на экспорт, делают экономику муниципалитета отзывчивой на внешние факторы, а следовательно менее устойчивой. На номинальные денежные доходы населения наибольшее влияние оказывал обменный курс доллара США. Рост курса доллара ведет к росту безработицы, а рост инвестиций к ее снижению. Меры по увеличению социальных выплат из федерального бюджета не дают ощутимого эффекта.

По оценке Фонда "Институт экономики города" на территории Томской области значительно снижены инвестиции в отрасли "Образование" и "Наука", что может привести к существенным потерям человеческого потенциала. По нашему сценарию, местное самоуправление и региональный орган власти должны отреагировать на данный факт и разработать программу развития отраслей "Образование" и "Наука", как основных отраслей, обеспечивающих развитие и конкурентоспособность территории города и области.

Для управления развитием территории администрации не только необходимо менять свое "внутреннее содержание", включая обновление кадров, но и применять все имеющиеся на сегодня методики и инструменты. Если мониторинг и проводится, то оценка программ, реализуемых на территории, пока недостаточна. Оценка программ может проводиться как администрациями непосредственно, так и внешними организациями, например, вузами, научно-исследовательскими центрами, консалтинговыми фирмами. Последнее особенно привлекательно, так как происходит вовлечение в процесс управления коммерческих и бюджетных структур, привносящих свое видение в решение местных проблем.

По срокам федеральная реформа местного самоуправления должна завершиться к январю 2006 г. При этом до февраля следующего года будут определены границы муниципальных образований

и приняты соответствующие нормативные акты, а с мая по сентябрь 2005 г. в этих муниципалитетах пройдут выборы, по итогам которых и определятся новые управленческие структуры на местах, что потребует значительное число квалифицированных кадров, способных управлять территориями.

Проблема кадров ныне особенно актуальна на всех уровнях публичного управления. Повышение профессионального уровня лиц, замещающих выборные должности и должности муниципальной службы, является приоритетной задачей работы администраций, поскольку с этим связана эффективность управленческих решений. По данным Госкомстата РФ на 1 января 2003 г. образовательный уровень выборных муниципальных должностей выглядел следующим образом: высшее образование имеют всего 68,8 % (из них базовое образование по специальности "Государственное и муниципальное управление" имеют всего 0,2 %), среднее – 27,9 %, не имеют профессионального образования – 3,3 %. Среди муниципальных служащих высшее образование имеют 55,9 % (по специальности "Государственное и муниципальное управление" – 2,8 %), среднее – 38,6 %, не имеют профессионального образования – 5,5 %.

Хотелось бы обратить внимание на внедрение новых методов управления муниципальными финансами в условиях перехода к казначейскому исполнению бюджетов. Многие города, в том числе города Московской и Санкт-Петербургской областей, Сибири, используют возможности местного казначейства. В г. Томске в 2003 г. завершен процесс перевода всех распорядителей и получателей бюджетных средств на казначейское исполнение бюджета, что позволит исключить нецелевое расходование бюджетных средств. В 2004 г. в г. Томске все распорядители бюджетных средств будут переведены на "Автоматизированную систему учета хозяйственной деятельности", в связи с чем на единый счет казначейства департамента финансов администрации г. Томска станут зачисляться доходы бюджетных учреждений от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

Административная структура муниципального образования должна обеспечивать сочетание централизованного учета бюджетных доходов и расходов с децентрализованной системой ответственности между структурными подразделениями администрации по выполнению их полномочий в рамках запланированного бюджета. В такой системе каждое крупное подразделение администрации города имеет статус юридического лица и полномочия заказчика услуг, за обеспечение которых оно несет ответственность. Как показывает практика г. Томска, в этом случае обеспечивается контроль по всем подразделениям администрации по каждому налогоплательщику и каждому получателю бюджетных средств.

Проводимая на федеральном уровне реформа нацеливает муниципальные образования на поиск оптимальных форм и методов осуществления полномочий. В 2003 г. создание в округах Томска центров социального обслуживания позволило начать эксперимент по внедрению участкового принципа организации социальной работы с населением. Результатом этого стало сокращение численности штатов по разделу 01 "Управление" на 6,8 %. Современное состояние жилищно-коммунальной системы и связанные с ним проблемы в этой связи также является показательным примером.

Местная социально-экономическая политика – это важнейшая составная часть системы местного самоуправления. Она является первоосновой и началом решения всех вопросов местного сообщества. От правильности и обоснованности местной социально-экономической политики, в конечном счете, зависит эффективность всего самоуправления в муниципальном образовании. Социально-экономическая политика должна охватывать все стороны деятельности сообщества: политическую, экономическую, духовную и социальную.

Основными приоритетами в деятельности органов муниципальной власти на 2005 г. на территории г. Томска и дальнейшую перспективу будут мероприятия, обеспечивающие повышение жизненного уровня и улучшение комфортности проживания населения территории, развитие социальной инфраструктуры и оказание социальных услуг в объёмах, гарантированных законодательством.

Основным методом реализации местной социально-экономической политики является программно-целевой подход, что позволяет создавать предпосылки для достижения намеченных целей с наименьшими затратами и концентрировать усилия на решении узловых и первоочередных задач.

Философское осмысление подходов и принципов местного самоуправления в свете меняющегося характера отношений как между бюджетами разных уровней, так и в отношениях между экономическими агентами территории может помочь создать новый источник для его развития, отличный от приведенного выше опыта. В результате всех социальных, экономических и политических изменений, несмотря на то, что будут еще оставаться традиционные или классические методы управления муниципальными образованиями, должны появиться новые принципы управления муниципальным образованием, основанные не на власти, а на свободном коммуникативном общении-диалоге.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция РФ, 1993. – Ст. 72.
2. Отчет по оценке программы социально-экономического развития Томской области. – М.: Фонд "Институт экономики города", 2004. – 90 с.
3. www.citystrategy.leontief.ru/world/practic/ Стратегический план развития г. Халтон 2001–2003 гг., Бёрлингтон • Халтон • Хиллз • Милтон • Оквилл, 42 с.
4. www.citystrategy.leontief.ru/world/practic/ City of Edmonton, 2001. Significant Issues Report. – 2 с.
5. Ведута Е.Н. Государственные экономические стратегии. – М.: Деловая книга, 1998. – 439 с.
6. Сычев Н.Г. Финансово-экономические проблемы муниципальных образований. – М.: Финансы и статистика, 2002. – 702 с.
7. Алексеев Ю.П. Муниципальное управление и поддержка предпринимательства. – М.: Логос, 2001. – 348 с.

УДК 338